

A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa

César Madureira

Instituto Nacional de Administração (INA)

Miguel Rodrigues

Instituto Nacional de Administração (INA)

Resumo. Este artigo pretende salientar a importância da Aprendizagem Organizacional, e consequentemente da mudança comportamental, no contexto da reforma da Administração Pública no século XXI.

Para tal começamos por fazer uma breve resenha sobre a evolução dos mais proeminentes paradigmas da Ciência Administrativa da segunda metade do século XX. De seguida apresentamos o conceito de Aprendizagem Organizacional na perspectiva mais tradicionalista, mas sobretudo enquanto elemento dependente *versus* potenciador de novos tipos de relacionamento e de comportamento organizacional.

Por fim, explora-se a questão da importância da mudança dos comportamentos no contexto da reforma administrativa. Para tal desenvolvemos os conceitos de: 1) mudança dos comportamentos; 2) resistência à mudança na Administração Pública; 3) associação “inovação/rotina” como força motriz das organizações públicas; 4) recurso à “ciência da complexidade” como tónico para a mudança comportamental na Administração Pública

Palavras-chave: Reforma administrativa, aprendizagem organizacional, mudança comportamental, “inovação/rotina”, complexidade.

1. Introdução

Nas últimas décadas do século XX, com a introdução massiva das tecnologias de informação e de comunicação (TIC) nas organizações, recorreu-se à expressão “sociedade do conhecimento” para

Endereço: Departamento de Investigação e Desenvolvimento, Instituto Nacional de Administração (INA), Palácio dos Marquês do Pombal, 2784-540 Oeiras, E-mail: cesar.madureira@ina.pt

designar o novo estágio de desenvolvimento das sociedades. Hoje, face às crescentes e incessantes transformações socio-organizacionais devemos-nos interrogar se a expressão “sociedade do comportamento” não será mais rigorosa e actualizada para definir as exigências impostas pelos contornos das novas dinâmicas organizacionais.

Com efeito, a velocidade exponencial da mudança, e a adaptação (ou implicação) dos actores sociais e organizacionais, leva a que os mesmos não possam evoluir apenas nas suas competências e conhecimentos técnicos mas essencialmente nos comportamentais.

As idiossincrasias organizacionais de uma macro estrutura como a Administração Pública devem ser especialmente sensíveis a esta questão, uma vez que para que se possam alterar e modernizar os seus procedimentos, tradicionalmente ancorados em aspectos de carácter normativo e burocrático, importa não só o recurso à implementação das novas tecnologias (sem dúvida potenciais facilitadoras de uma nova forma de organização) mas sobretudo de novos comportamentos (decorrentes da percepção de organizações, grupos e indivíduos de que importa alterar modelos atitudinais/comportamentais face a uma nova ordem organizacional). Só assim a realidade administrativa poderá acompanhar os novos contextos políticos, sociais, económicos e organizacionais que a enquadram.

Desta forma, este artigo pretende salientar a importância da componente comportamental nos processos de Aprendizagem Organizacional nos organismos públicos em Portugal, assim como a preponderância da mudança comportamental no quadro da reforma da Administração Pública.

2. Desenvolvimento

2.1. A Administração Pública no século XXI: Evolução teórico-prática

A Reforma Administrativa como consequência da falência do Welfare State

Tendo em vista a resolução dos grandes problemas económicos, sobretudo gerados pela segunda Grande Guerra, durante algumas décadas o Estado Providência (*Welfare State*), enquanto actor social e organizador da sociedade, apoiou-se em modelos mistos de economia, tentando gerar estabilidade e crescimento económico, sobretudo com o propósito de proteger os cidadãos ante a ameaça da exclusão social e das demais contingências económicas e sociais. Sob a influência das doutrinas económicas de Keynes, que propunham a intervenção do estado na economia, com o propósito de se atingir o pleno emprego, o *Welfare State* manifestou-se numa intervenção crescente estatal na vida económica e social e consequentemente num aumento da despesa pública. Não obstante, e apesar destes desígnios, fenómenos como o do desemprego ou da referida exclusão social, mantiveram-se tendo mesmo vindo a agudizar-se em alguns casos, fruto de uma nova ordem mundial mais diversa e complexa, com novos protagonistas e novas tensões sociais. Segundo Self (1993) o Estado Providência entrou em crise no início da década de 70 associado, entre outras variáveis, à crise petrolífera. Poucos anos mais tarde, Buchanan (1977) chamava a atenção para o facto de se estar a tornar insustentável um modelo no qual o aumento das despesas dos serviços públicos era tendencialmente maior num período de estagnação económica.

Com a falência eminente do *Welfare State* (decorrente da insustentabilidade orçamental e gestonária do mesmo) criaram-se novos modelos e paradigmas de administração (Rocha, 2001), estando estes na génese daquilo a que se veio a chamar reforma administrativa.

A Escola Managerial

Este conceito de reforma administrativa pressupõe aquilo que Lane (1995) definiu como a substituição de um Estado Administrativo por um Estado Managerial. Segundo o autor, o managerialismo afirma-se essencialmente como opção gestonária à inépcia e às ineficiências tradicionalmente conotadas com as organizações burocráticas.

Substituindo a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão privada, a escola managerial foi levando, mesmo que de forma indirecta, ao reequacionar de aspectos da Administração Pública tão fundamentais como os modelos de organização do trabalho (com a crescente descentralização administrativa) e como a gestão de recursos humanos. Foi dentro desta perspectiva que se passou a encarar o conceito de “reforma administrativa”, influenciado desde a década de 80 pelo trabalho de Peters e Waterman (1982) que lançavam a ideia de que se poderia adoptar um novo modelo de gestão nas organizações de trabalho em geral, independentemente de estas serem públicas ou privadas. Esta nova concepção de gestão apostou na descentralização, flexibilização, na autonomia e no achatamento das hierarquias (Wright, 1997).

A crítica da burocracia como solução organizacional teve aqui mais do que nunca por base a presunção de que existiria objectivamente uma superioridade dos sistemas de gestão privada relativamente aos de gestão pública. Foi assim que a influência gradual da Escola Managerial na Administração Pública se materializou num conjunto de princípios fundamentais nas diversas tentativas de reforma que se foram sucedendo a partir dos anos 80. Falamos da:

- *descentralização* que foi apontada como elemento de particular relevo enquanto motor da capacidade criativa e de inovação organizacional, e indicou como imperativa a redução dos níveis hierárquicos (achatamento obrigatório dos tradicionais *designs* piramidais);
- da *desregulação* que veio contribuir para que os gestores pudessem intervir directamente na gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais, na tentativa de alcançarem os objectivos organizacionais;
- e da *delegação das competências* como forma de o poder político se permitir afastar das preocupações da gestão corrente e da implementação das políticas.

Sintetizando, o managerialismo mais não fez do que reiterar a ideia segundo a qual as organizações do sector público e do sector privado devem ser geridas por princípios similares na sua essência, apesar de, ao contrário das privadas, as organizações públicas poderem procurar satisfazer interesses socialmente globais e serem (em maior ou menor grau, mas incontornavelmente) controladas pelo poder político.

O New Public Management

Existem algumas explicações plausíveis para o facto das décadas de 80 e de 90 se terem revelado

como os anos de ouro para as reformas administrativas managerialistas nos países ocidentais. Antes de mais, foi determinante para o início deste processo a já enunciada recessão económica provocada pela crise do petróleo nos anos 70 e que resultou em défices consideráveis para os orçamentos públicos.

Foi desta forma que surgiu o supra referido paradigma managerial de gestão pública orientado para uma cultura baseada no desempenho e num sector público menos centralizado (OCDE, 1995). Este novo paradigma poderia ser caracterizado por um redimensionamento da importância atribuída ao desempenho, ao controlo e à responsabilização, um desenvolvimento da competição, uma optimização do aproveitamento das tecnologias de informação, assim como uma aposta na qualidade e uma desagregação das tradicionais unidades de trabalho. O mesmo seria falar do *New Public Management* (NPM).

Apesar de poder ser teoricamente incluído na escola managerial, o *New Public Management* demarcou-se do managerialismo público típico uma vez que apresentava uma maior nitidez nas suas características. Algumas das mais importantes consubstanciavam-se na profissionalização da gestão, na criação objectiva de medidas de desempenho, no privilegiar da importância dos resultados e da redução dos custos e na segmentação das unidades administrativas consideradas exageradamente grandes (Hood, 1991).

Entretanto, e embora o NPM tenha inicialmente aparecido em meados da década de 80, não exactamente como corpo teórico de ideias sistematizadas, mas antes como resultado de uma vontade de substituir a gestão pública por uma gestão empresarial, nos anos 90, este movimento começa a integrar novos conceitos e instrumentos de gestão. É disto exemplo, a introdução na gestão pública de conceitos como o *Total Quality Management* (TQM), transformado por Frederickson (1994) no *Total Quality Politics* (TQP) que introduz características como a prática da administração baseada nas necessidades dos cidadãos. Outros autores associados ao NPM apontaram para a necessidade da promoção de uma responsabilização dos gestores públicos, da competição entre os serviços públicos e da avaliação dos resultados enquanto indicador fundamental dos desempenhos (Osborne & Gaebler, 1992).

Contudo, de um ponto de vista genérico o NPM levantava uma série de incoerências e mesmo algumas contradições. Antes de mais, partia de pressupostos teóricos, não demonstrados, de que a gestão empresarial seria intrinsecamente mais adequada a todos os contextos e situações, independentemente da variedade dos contornos, *designs* e propósitos organizacionais de cada estrutura. Proclamava a descentralização e o achatamento das estruturas, enfatizando no entanto o controlo financeiro e a coordenação orçamental gerando assim potenciais desequilíbrios nos processos de tomada de decisão formalmente descentralizados mas na prática conservados no topo.

Por outro lado, os defensores do NPM raramente se referiram às modificações comportamentais e organizacionais indispensáveis para fazer face, não só às mudanças impostas pelo exterior, mas sobretudo requeridas por uma nova configuração e uma nova “filosofia” organizacional. De referir também uma certa insensibilidade deste paradigma, quando considerava os cidadãos apenas como consumidores ou quando vaticinava que todo e qualquer serviço público, independentemente da sua missão ou dos pressupostos da sua existência, deveria ser gerido de uma mesma forma. Idiossincrasias organizacionais e produtivas como as dos serviços de saúde e/ou de educação são suficientemente elucidativas para desmistificar esta generalização.

A Governance como abordagem actualizada da Reforma

Hoje, mais do que no passado, mergulhada em pleno século XXI, a Administração Pública foi forçada a tornar-se sensível a variáveis não equacionadas até ao presente. Com efeito, administrar o sector público passa por fazer uma gestão de redes complexas, compostas por actores diversos (com aprendizagens, expectativas e comportamentos diferenciados), por grupos de pressão, grupos políticos, instituições sociais e empresas privadas. Existindo conflitos de interesses entre estes actores, a gestão pública deve ser capaz de os gerir, não devendo impor unilateralmente a sua vontade.

No início do presente século, académicos da área da Administração Pública começaram a pôr em causa de forma mais sistemática a rigidez dos modelos até aqui existentes, fossem estes mais afectos à tradição burocrática, à teoria da liderança política ou à corrente managerialista (Madureira, 2004). Muitos começaram a alertar para o facto de não se poder ver a gestão pública como um mero centro produtor de eficácia e de eficiência, não podendo a mesma, apesar da sua evolução e dos novos contornos que lhe são conferidos, deixar de levar em linha de conta aspectos como a legalidade e a legitimidade. Neste sentido, podemos encarar o conceito de *Governance* como o reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança, pelo que Estado e Administração Pública passam a ter que funcionar como “sistema de órgãos orientadores dos distintos actores sociais e económicos de uma sociedade determinada” (Pagaza, 2000:48). Com efeito, num contexto em que a realidade pública é determinada pela acção de redes onde intervêm actores nacionais e internacionais, sindicatos, partidos políticos, grupos de pressão e de interesses e empresas privadas, a tarefa dos governos e das administrações centra-se em mediar o diálogo entre os diversos actores intervenientes no processo público/político. Hood e Lodge sugerem que desta forma só o desenvolvimento efectivo das competências¹ dos funcionários públicos poderá fazer avançar a reforma da gestão pública (Hood & Lodge, 2004). A esta sugestão, pensamos poder-se acrescentar outra. A de que, num contexto em que a equação principal é a de *mudança/adaptação* ou ainda de *antecipação/capacidade de influência na mudança a efectuar*, as competências a valorizar prioritariamente são as de carácter comportamental, uma vez que são transversais, fundamentais para todas as áreas de trabalho independentemente da posição hierárquica ocupada ou da componente técnica específica dos postos de trabalho.

Com efeito, na presente realidade, a Administração Pública moderna passou a apresentar-se como mediador de variáveis de diversidade, procurando a solução dos conflitos e a promoção da colaboração inter-actores. Neste sentido a reforma administrativa poderá ser encarada como um projecto integrado, complexo e diversificado onde é realmente necessária uma gestão atenta e conciliadora dos diversos actores, dos seus comportamentos e das suas expectativas, de forma a que se possam servir todos sem arbítrios. Nesta abordagem as competências comportamentais de quem trabalha na Administração e consequentemente contribui para o seu desenvolvimento e desempenho são fundamentais.

¹ Sobre a confusão terminológica acerca da expressão “competência” consultar Madureira (2004), *A formação contínua dos Quadros Superiores na área comportamental no contexto da reforma da Administração Pública portuguesa*, Tese de Doutoramento (PhD), Lisboa, Universidade Lusíada. No presente caso pode-se entender competência enquanto *capacidade demonstrada (aplicada) em situação de trabalho*.

Com a falência do Estado Providência, criaram-se as condições ideais para a mercantilização do funcionamento da Administração. Não obstante, a escola managerial não só não resolveu os problemas públicos da forma taxativa, como incorreu em incoerências diversas, proclamando não raras vezes a descentralização, a delegação de competências e a desregulação como medidas fundamentais para a mudança de paradigma na reforma administrativa, mas mantendo o poder hierárquico altamente centralizado na prática. Este foi o terreno propício para que, independentemente de todas as discussões conceptuais acerca do mesmo, o conceito de *governance*, tivesse ganho peso.

De facto, num mundo que se pretende globalizado, em que o *saber*, o *saber fazer* e o *saber ser* adquirem um estatuto de cada vez maior relevância, em que os actores sociais e os actores organizacionais (no caso da Administração Pública, os funcionários) mais instruídos, e por isso potencialmente mais intervenientes, anseiam por participar activamente na construção de um novo sector público, mas em que as causas públicas se continuam a prender com questões como a protecção social, a igualdade de oportunidades, a legitimidade, o serviço ao cidadão e o serviço à comunidade, então importa encontrar um modelo que possa abarcar todos os elementos e que tente sistematizá-los sem que com isso desvirtue cada um deles. Esta nova via de Administração que olha para si mesmo, como parte de uma sociedade global que evolui, mas que não perde de vista os propósitos basilares da coisa pública pode ser o fio condutor para a criação de uma nova mentalidade que presida às reformas administrativas do século XXI. A Administração do presente deve pois constituir-se como uma organização aprendente, responsável pela sistematização de uma diversidade institucional e comportamental no contexto da prestação do serviço público.

2.2. As emoções, os comportamentos e as relações enquanto determinantes da Aprendizagem Organizacional (AO)

a) A visão tradicionalista da Aprendizagem Organizacional

Apesar de todas as preocupações com os fenómenos organizacionais de natureza comportamental, tanto no fim do século XX, como no início do século XXI, a literatura continuou mais vocacionada para uma abordagem da Aprendizagem Organizacional tradicional, insistindo num conceito de aprendizagem muito ligado ao factor “conhecimento”, não valorizando suficientemente a variável “emoção” neste processo. Com efeito, nos últimos anos, autores como Star (1992) ou Graça (2000) insistem em centrar-se na cognição como verdadeira e (quase) exclusiva essência da aprendizagem.

Se é verdade que as últimas décadas se têm revelado prolixas na quantidade de definições da AO, é igualmente perceptível que a maioria de entre elas tem deixado de lado a relevância da componente emocional/afectiva no processos de aprendizagem. Em 1991, Huber já admitia que uma organização só poderia aprender se, através do seu processamento de informação, o âmbito dos seus comportamentos potenciais fosse alterado. Ainda que sem haver uma referência explícita à componente emocional no processo de aprendizagem, esta definição deixava em aberto uma questão: para que houvesse aprendizagem não bastaria incorporar conhecimento mas sobretudo potenciar uma alteração comportamental.

Numa perspectiva essencialmente utilitária e pragmática, Dodgson (1993) define a AO como sinónimo dos modos pelos quais as empresas criam, acrescentam e organizam conhecimento e rotinas

em torno das suas actividades e no âmbito da sua cultura, adaptam e desenvolvem eficiência organizacional através da melhoria de utilização das perícias genéricas das suas forças de trabalho. Contudo mais uma vez esta definição peca pela ausência da componente “emoção” na sua concepção. Numa abordagem mais atenta aos aspectos relacionais, Koenig (1994) advoga que a aprendizagem em contexto organizacional é um fenómeno colectivo de aquisição e de elaboração de competências que modifica, mais ou menos profundamente, com maior ou menor durabilidade, a gestão das situações e as próprias situações.

Já muito perto da viragem do século, Divry, Debuissson e Torre conferem um carácter dinâmico e evolutivo à definição de AO, postulando que aprender organizacionalmente é assimilar a informação, mas também fazê-la evoluir, isto é, modificá-la, aumentá-la e corrigir o *stock* de conhecimentos e de *savoir faire* (Divry, Debuissson & Torre, 1998). Simões (1999) vai mesmo mais longe, defendendo que, independentemente da componente cognitiva associada à aprendizagem, não se aprende apenas pelo pensamento, pela formação de quadros conceptuais partilhados pela organização mas também pela acção.

Das definições apresentadas, conclui-se que as mais actuais tendem a encarar a aprendizagem organizacional como um fenómeno colectivo e potencialmente actuante. Trabalhos mais actuais chegam mesmo a sugerir que para além da sua vertente colectiva existe também uma natureza interorganizacional na aprendizagem (Wang & Pervaiz, 2003; Johnson, Sohi & Grewal, 2004; Mendes, 2005). Não obstante, poucas continuam a ser as referências à dimensão afectiva que pretendemos ser transversal e preponderante no supracitado fenómeno.

Por outro lado, independentemente da concordância ou discordância sobre pormenores na definição da AO, o entendimento de que ela resulta inequivocamente da interacção da diversidade das aprendizagens individuais tornou-se consensual. Contudo, o mesmo não significa dizer que a Aprendizagem Organizacional possa apenas resultar do somatório da aprendizagem dos indivíduos. Ao invés disso, ela é transversal e específica. Hoje alguns autores tentam mesmo estudar a AO enquanto “modelo integrado” (Santana, 2005). Num processo deste tipo, não podemos ignorar a criação e a interpretação simbólica subjectiva, que resultam das relações entre indivíduos no âmbito de uma dada cultura organizacional (Nahapiet & Ghoshal, 1998).

b) Uma abordagem integrada da Aprendizagem Organizacional: o peso das emoções, dos comportamentos e das relações

Na actualidade, diversas são as perspectivas a proporem outras abordagens para o conceito de Aprendizagem Organizacional. Autores como Cook e Yanow (1996) tentam desmistificar a ideia da AO enquanto dependente da aprendizagem dos indivíduos, que sendo formados no exterior, se tornam um modelo de acção para a organização. Com efeito, esta concepção está assente no conceito de “actividade cognitiva da aprendizagem individual”, segundo os autores errada, ou no mínimo incompleta, uma vez que ignora a importância primordial da cultura organizacional. Se admitirmos que esta é definida, pelo menos em parte, através dos significados inter-subjectivos expressos por todos aqueles que partilham um mesmo espaço organizacional, que nele se relacionam e que têm uma prática comum de linguagem, de acções, de crenças, de objectos, de símbolos e de códigos, então ela torna-se determinante

no enquadramento da aprendizagem, e porventura poderá ser a grande responsável pela maior ou menor exequibilidade do seu sucesso.

Num contexto deste tipo, deve tornar-se possível que a AO possa resultar como utilização relacional, colectiva, transversal e enriquecida, da aprendizagem feita a partir das experiências e das capacidades individuais dos sujeitos, que depois de serem relacionadas podem criar um valor organizacional acrescentado, diferente de cada uma das partes. Para tal criam-se organizacionalmente, manifesta ou tacitamente, estruturas de significados colectivos essenciais em processos de intercâmbio.

Kim (1993) parte de uma definição de AO orientada para a acção, sugerindo que o elemento chave para o sucesso da mesma passa pela integração dos modelos mentais individuais, susceptíveis de incorporarem influências diversas do interior e do exterior do meio organizacional, dando lugar à constituição de modelos mentais partilhados, passíveis de poderem vir a influenciar a acção organizacional posterior. Esta definição poderá porventura servir para uma desmistificação da ideia de que a AO deve ser entendida exclusivamente como um fenómeno intra-empresarial. Na realidade, tanto as organizações públicas como as privadas, independentemente do seu grau de burocratização ou de modernização, são sempre sistemas abertos, dependentes do contacto com o exterior e dos ensinamentos e influências daí provenientes, pelo que nunca deverão desconsiderar a dimensão relacional da aprendizagem organizacional (Mendes, 2005).

Como observa Simões (1999), este é um fenómeno multifacetado, para o estudo do qual devem ser consideradas diferentes disciplinas. Desta forma, a formação profissional, nomeadamente aquela que se prende com as questões comportamentais, poderá aparecer na linha da frente enquanto factor de influência na definição da simbologia dos quadros de partilha comportamental dos formandos que, regressados às suas organizações, poderão fomentar processos transversais de AO ou, ao contrário, boicotarem-nos.

A confirmá-lo estão os resultados de uma pesquisa levada a cabo por Ingham e Mothe (2000) em que se conclui que a AO poderá estar subordinada a determinantes estruturais e a determinantes comportamentais, dividindo-se estes últimos em agressividade, neutralidade e tolerância, sendo a última a única esperança para a realização de um processo de aprendizagem conseguido, fundamentado em noções como a confiança, a motivação e a implicação dos indivíduos.

Embora não nos devamos esquecer que a aprendizagem leva, em grande número de situações, à acção, a modos de actuação (Kulki, 1996), é igualmente verdadeira a proposição de Huber (1991), segundo a qual a aprendizagem pode não determinar qualquer modificação comportamental que possa de facto ser observada. Com efeito, uma certa aprendizagem poderá levar a que se opere um alargamento cognitivo, e até comportamental, sem que as novas potencialidades se transformem obrigatoriamente em acções dignas de registo e em resultados práticos.

Outros autores, como Silberman (1990), defenderam durante os anos 90 a existência de três tipos de aprendizagem: a afectiva, a comportamental e a cognitiva (conceptual). Este autor admite mesmo que é a aprendizagem afectiva a maior responsável pela formação de atitudes e de preferências individuais relativamente aos diferentes tipos de cultura organizacional, a novos procedimentos e a relações profissionais interpessoais. É portanto, segundo ele, a mais profunda.

Com efeito, o conhecimento, e consequentemente a aprendizagem, variam entre os indivíduos, não só em função dos estímulos que os mesmos recebem do exterior, mas também de acordo com

processos subjectivos e individuais de transformação e de interpretação de símbolos, de filtros criados pelo próprio indivíduo, da coerência interna e de uma construção pessoal da realidade que implica o recurso às cognições mas também às emoções e aos valores morais que podem ajudar a potenciar ou ao contrário a reprimir um certo padrão comportamental.

Por outro lado, como postula António Damásio em *O Erro de Descartes*, “os sentimentos exercem uma forte influência sobre a razão, os sistemas cerebrais que são necessários aos primeiros encontram-se enredados nos sistemas necessários à segunda e estes sistemas específicos estão interligados com os que regulam o corpo” (Damásio, 1994). Podemos hoje pensar que a actividade comportamental está dependente da actividade cerebral, mas também da mente e da consciência. Tornou-se evidente, também numa perspectiva neurobiológica, o peso da componente emocional/sentimental (e não só da racional), na determinação da cognição e na definição dos processos comportamentais dos indivíduos, e consequentemente na sua aprendizagem (Damásio, 1994, 2000). Do Quociente de Inteligência (Q.I.) passa-se para o Quociente de Emoção (Q.E.), distinto do primeiro, mas igualmente importante na determinação dos comportamentos e consequentemente da aprendizagem e dos desempenhos.

Já no decurso do novo milénio, outros estudos, como o de Brown (2000), têm-se debruçado na questão da importância da componente emocional nos processos de aprendizagem. Como outros, este autor defende que a aprendizagem consiste numa experiência intelectual mas também emocional, sem que possamos facilmente quantificar o peso de cada uma destas componentes. Através de um estudo que incidiu sobre um grupo de alunos, estudantes do MBA numa universidade inglesa, Brown afirma poder confirmar empiricamente que, formal ou informal, tácita ou manifesta, intencional ou não, a aprendizagem contém invariavelmente uma componente emocional que pode interferir, como obstáculo ou como incentivo, consoante os casos ou os momentos atravessados pelas pessoas.

Reforçando esta ideia de Brown, e ainda que sem perder a noção da relevância da aprendizagem enquanto processo cognitivo, Hopfl e Linstead (1997) sugerem que tanto as crenças como os valores, embora possam ser racionalmente construídos, não deixam de ser resultado (para além das cognições) dos afectos.

Mendes (2005) postula que nos dias de hoje “a aprendizagem tem concedido mais competências relacionais”. De facto, são estas as mais necessárias no contexto da sociedade do conhecimento onde as decisões se tomam num contexto de diversidade, onde se gere mais a excepção do que a generalidade, e onde cada situação tem cada vez contornos mais particulares e específicos. Numa era em que a principal mais valia humana é a capacidade/velocidade de adaptação à mudança ou de superação da mesma (designadamente no capítulo atitudinal e comportamental) então torna-se fundamental que os conceitos de ensino e de aprendizagem se centrem prioritariamente nas competências relacionais e comportamentais.

2.3. A importância da mudança dos comportamentos no contexto da reforma da Administração Pública

A mudança dos comportamentos

A questão da mudança comportamental está hoje na ordem do dia. Ainda assim, não raras vezes

é referida de forma imprecisa, não havendo explicitação daquilo que se pretende mudar (crenças, valores, expectativas, competências, contribuições objectivas para a alteração da organização do trabalho, etc.). Não obstante, e independentemente das confusões que a este respeito se possam gerar, e que importam clarificar, quando se fala de “mudança” é determinante que se entenda com rigor a terminologia que se está a utilizar.

Não devemos nesta matéria esquecer que já no início da investigação sobre a *teoria dos processos de mudança*, Lewin (1965) admitia a existência de três fases ao longo de um processo de mudança: *descongelamento*, *mudança* e *recongelamento*. Mais recentemente, Schein (1987), tentando desenvolver o conteúdo de cada uma das fases propostas por Lewin, postulou que o *descongelamento* deveria funcionar como um mecanismo de remoção ou de destruição de crenças, valores, atitudes e comportamentos partilhados e praticados pelos indivíduos até esse momento, através da apresentação de novos padrões e de novos estímulos comportamentais susceptíveis de desafiar a solidez dos anteriores. Efectivamente, para que não se corra o forte risco de provocar nos indivíduos comportamentos de resistência à mudança, nomeadamente em contexto organizacional, a fase de *descongelamento* deverá motivar para a mudança, tendo muitas vezes que inverter situações de falta de segurança psicológica dos indivíduos relativamente ao momento vivido na organização. A fase de *descongelamento* actua como forma de preparar os funcionários para a mudança lata, por um lado, e de os preparar comportamentalmente para as novidades decorrentes das alterações técnicas e organizacionais. A segunda fase do processo de mudança é a *mudança* em si. Caetano define-a como um processo socio-cognitivo, afectivo e comportamental, que não se pode realizar se não existir real motivação por parte dos indivíduos para adquirir nova informação, filtrando-a segundo novos valores, afim de poder interpretar uma também nova realidade (Caetano, 2001).

Por fim, o *recongelamento* representa a fase da consolidação da mudança alcançada. Nesta fase importa reforçar estímulos, valores e comportamentos, como forma de evitar um retrocesso à situação de pré-mudança. O *recongelamento* deve-se poder dar ao nível pessoal, mas também ao nível relacional. Confirmam-se não só os novos valores mas também a partilha dos mesmos.

A resistência à mudança na Administração Pública

Por desempenhar um papel determinante nos resultados alcançados pelos processos de mudança, a resistência à mudança constitui-se como um objecto de investigação incontornável, quando se aborda a supra citada temática. Também nesta matéria o contributo de Lewin foi considerável².

Num contexto de mudança comportamental/organizacional, a questão interpretativa é crucial. Na Administração Pública, como noutros contextos laborais, os motivos indicados pelos dirigentes aos funcionários, como justificações para a mudança, mas sobretudo a forma como estes são percebidos e interpretados, são determinantes na definição de uma conduta de associação, ou

² Interessa contudo não desconsiderar um estudo levado a cabo em 1948 por Coch e French, e que se revelou pioneiro no estudo da resistência à mudança dos operários, quando da mudança dos métodos de trabalho, em contexto industrial.

ao contrário, de distanciamento relativamente às modificações introduzidas. A credibilidade é pois um elemento central na aceitação e na implicação dos indivíduos num processo de mudança. Kanter, Stein e Jick (1992) identificam os principais factores passíveis de gerarem reacções adversas à mudança por parte dos colaboradores de uma organização. De entre eles merecem especial destaque “a perda de privilégios ou de controlo” (que pode acontecer, por exemplo, devido a uma reorganização da estrutura orgânica e das funções), “a incerteza quanto ao futuro” e “a perda da hegemonia das competências” (decorrente, por exemplo, da introdução de um sistema tecnológico que os funcionários não dominam).

Tomando como reais alguns dos factores sugeridos por Kanter e colegas, e se tivermos em atenção que os processos de mudança na Administração Pública tendem a aparecer de forma planeada³, algumas vezes na sua vertente incremental, e outras de forma mais abrangente e radical, importa considerar a possibilidade de uma aposta em novas competências comportamentais para os funcionários, desde que articulada com as mudanças em curso, poder ser importante para a restituição da confiança e da auto-estima dos mesmos, que não devem sentir-se excluídos num quadro organizacional que apresenta novos contornos, ainda que parcialmente indefinidos. Se existir uma exclusão generalizada dos funcionários num processo de mudança, este pode-se tornar contra produtor e mesmo perigoso para a sobrevivência das organizações públicas.

No que concerne à participação e à implicação dos indivíduos nos processos de mudança, Lawler (1986) identificou três ordens factores condicionadores dos mesmos; factores motivacionais, factores comunicacionais e factores decorrentes da própria natureza da mudança. Destes interessam-nos muito em particular os dois primeiros.

Com efeito, para que possa ser efectiva a participação de todos os actores organizacionais públicos, terá que estar alicerçada numa partilha de novos símbolos, novos códigos de linguagem e fundamentalmente de novas atitudes e comportamentos. Num processo deste tipo, motivação e comunicação são elementos nucleares.

A associação “inovação/rotina” como força motriz das organizações públicas

Num contexto em que o Estado e as organizações públicas acabam por não desempenhar um papel apenas regulador, mas também prestador em diferentes segmentos da sociedade e da economia, a Administração Pública tem que ser encarada como uma constelação de organizações com fins produtivos (seja de bens ou de serviços) e, por isso mesmo, tão ou mais permeável⁴ que as organizações privadas, à “brutalidade” da mudança e à volatilidade dos meios em que operam. Assim sendo, o processo de renovação na Administração Pública encontra-se, também ele, sujeito aos “ciclos de aprendizagem” e aos “ciclos de desaprendizagem” propostos por Cunha (1999).

³ Numa estrutura secular altamente pesada, normalizada e burocratizada, mais dificilmente a mudança acontece de forma espontânea, ou seja, de forma não planeada.

⁴ Dizemos tão ou mais permeável porque, dada a sua pesada estrutura e uma falta de predisposição para a mudança, a Administração Pública pode sofrer mais do que as organizações privadas, não raras vezes mais ágeis nos processos de (re)adaptação à volatilidade dos contextos.

Segundo o autor, o primeiro dos dois ciclos, compreende dois sub-ciclos: o da aquisição da informação e o da utilização do conhecimento. O sub-ciclo da aquisição divide-se ele próprio ainda nas etapas de aquisição de informação e de utilização da mesma. Por seu turno, o sub-ciclo de utilização do conhecimento compreende duas fases, aparentemente antagónicas, mas certamente complementares: a inovação e a rotinização. Com efeito, se a inovação e a criatividade são ingredientes indispensáveis na mudança e na modernização das organizações, a rotina não deixa de ser essencial a um certo equilíbrio, assim como na criação de um certo sentimento de segurança em todos aqueles que nela participam.

O problema surge quando, depois de (re)atingida a rotinização, as organizações tendem a voltar a fechar-se ao exterior, entendendo os processos de mudança como pontuais e passageiros, e a questão da modernização necessária como “já resolvida”. O caso da Administração Pública será paradigmático visto que a existência quase secular de procedimentos, regulamentos, desenvolvimento de carreiras e respostas às expectativas dos funcionários, levam a que a ideia da necessidade de uma “mudança organizacional permanente” seja muitas vezes liminarmente rejeitada por quem dirige e por quem executa.

Mesmo assim, Cunha defende a ideia de que, pese embora, a rotina desempenhe um papel identificador, estabilizador e por isso importante nas organizações, ela não deve em ocasião alguma ser hegemónica, pelo que nunca se deve deixar de procurar uma cada vez melhor adequação da organização ao meio envolvente (Cunha, 1999). Esta procura contínua põe em causa permanentemente as inovações que entretanto se transformaram em rotinas, provocando uma ruptura com o ciclo de aprendizagem anterior. Por estas razões, esta mais recente procura pode denominar-se “ciclo de desaprendizagem”. No entanto, e apesar da aparente incompatibilidade entre estes dois ciclos, poderíamos até dizer que os mesmos se complementam uma vez que, como defende Fonseca, “o sucesso e a sobrevivência das organizações são atingidos se estes se adaptarem ao seu meio envolvente e se forem capazes de manter um equilíbrio estável naquele enquadramento” (Fonseca, 1997:14). Para tal, como as empresas privadas, também as organizações públicas precisam de rotina e de inovação afim de poderem assegurar a sua sobrevivência. O entendimento desta questão torna-se fundamental para que, num processo de mudança comportamental que seja coincidente com o sentido de uma reforma administrativa, dirigentes e funcionários públicos não entrem numa deriva “anti-normativista” banindo desta forma elementos de rotina que, desde que utilizados de forma equilibrada, são preponderantes para o funcionamento de toda e qualquer organização.

Se tomarmos por correcto o argumento de Fonseca que admite que a inovação não pode ser gerida, estando antes dependente dos processos de comunicação interactiva que tenham potencial de transformação (Fonseca, 2002), então a Administração Pública deve mesmo manter uma sólida base de rotina e de normas como forma de reproduzir valores, referências e alguns comportamentos fundamentais para a sua existência. Só assim a associação “inovação-rotina” poderá funcionar adequadamente, potenciando modificações organizacionais e comportamentais que estejam enquadradas por um ambiente de relativa estabilidade, possibilitando mudanças incrementais mas evitando o caos organizacional.

O recurso à “ciência da complexidade” enquanto tónico para a mudança comportamental no contexto da reforma administrativa

Múltiplas receitas têm vindo a ser apresentadas, ao longo das últimas décadas, como garante

de sucesso organizacional. São disto exemplo chavões como a *Total Quality Management*, a Mudança da Cultura Organizacional, a Reengenharia, a Gestão pelas Competências, o *Benchmarking*. O tempo tem-nos contudo demonstrado que a pretensa infalibilidade destas soluções encontra um sem número de barreiras, nomeadamente pelo facto de, na maioria das vezes, serem muito semelhantes àquelas que as precederam, e apesar de prometerem a introdução de elementos estratégicos distintivos, acabarem por levar a resultados de gestão em nada diferentes dos anteriores.

Segundo Stacey (1996), o recurso às já referidas (pretensas) soluções organizacionais, mais não é do que uma tentativa daqueles que são responsáveis pela gestão de mascarar as suas incapacidades, e a ansiedade daí decorrente, de lidarem com uma realidade organizacional e comportamental onde predomina a indefinição dos contornos, a diversidade dos fluxos de informação, a incerteza no que concerne ao desempenho dos papéis e das tarefas profissionais (cada vez mais distantes dos tradicionalmente aprendidos), a diminuição dos consensos e a diminuição entre o período de tempo que medeia entre as previsões dos resultados e os resultados propriamente ditos.

Independentemente dos modelos que adoptam, os gestores públicos (mas também os privados) habituaram-se a considerar a gestão um sistema em que, apesar de existirem riscos, os resultados futuros poderiam em boa parte ser controlados pelas acções efectuadas no presente. Este é um “pensamento mágico”, reforçado por décadas de uma filosofia organizacional neo-taylorista, da qual dificilmente quem gere se consegue desligar. Esta situação é particularmente considerável na Administração Pública, onde, apoiados no peso da burocracia, regras e regulamentos ditam em absoluto o sentido, a velocidade e, supostamente, os resultados da engrenagem administrativa.

Se o gestor comum tem tendência a agarrar-se a estruturas e a procedimentos como forma de garantir um certo equilíbrio organizacional, mas sobretudo emocional, o que não dizer do gestor público que cresceu, podendo deliberadamente ignorar a volatilidade do mercado e da incerteza dos contextos.

A negação da incerteza e da polémica funcionam como mecanismo de defesa para quem não se sente preparado a lidar com as novas regras do jogo organizacional. Esta negação poderá no entanto dar origem ao início da falência dos sistemas organizacionais, públicos ou privados, que não busquem formas de adaptação à presente realidade da economia e das organizações. A crescente dissonância existente entre os quadros valorativos de referência que continuam a presidir à gestão das organizações e a necessidade de mudança de mentalidades que a prática vai exigindo pode levar a círculos viciosos.

É assim que Stacey, ao considerar a complexidade como um dado adquirido nas sociedades modernas, sugere que alguns dos argumentos sugeridos por uma “ciência da complexidade” poderão ajudar a que se possa fazer face aos supra referidos círculos viciosos. Desta forma, considera que a “ciência da complexidade estuda as propriedades fundamentais das redes de retro-alimentação não linear, ou seja, dos sistemas adaptativos complexos” (Stacey, 1996:11). Estes, podem ser entendidos como sistemas compreendendo uma diversidade de actores interrelacionados de forma não linear, em que a acção de um actor organizacional pode provocar distintas respostas em distintos actores. Pressupõem uma interacção constante com outros sistemas adaptativos complexos, constituindo com eles, um meio ambiente comum, retirando deles informação (designadamente acerca das consequências das relações mantidas com os mesmos), ou seja, recorrendo a mecanismos de retroalimentação.

Desta recolha de informação, os sistemas adaptativos complexos poderão fazer uma triagem que resulte na identificação de regularidades na informação obtida, o que lhes poderá facilitar a construção de um modelo que lhes permita o relacionamento com os outros sistemas presentes no seu meio ambiente. Por fim, os sistemas adaptativos complexos devem observar como respondem os seus parceiros (os outros sistemas) aos estímulos (acção) por eles lançados, assim como estudar as consequências das respostas, afim de elaborar uma revisão do modelo interactivo inicialmente concebido. Em todo este processo, enquanto uma parte do sistema se empenha em manter um certo equilíbrio na organização, contribuindo deste modo para a sobrevivência da mesma, a outra parte deve progredir na desordem, descobrindo a novidade à medida que avança, sem certezas pré-determinadas, com o único fito de fazer andar um processo sem fim (inerente à própria existência da organização) em que todos os actores desempenham um papel, sem que tenham certezas quanto à forma que este poderá assumir num futuro próximo.

Este é um esquema que podemos taxar de complexo no que concerne à aprendizagem dos actores organizacionais individuais e da organização no seu todo. Na realidade um sistema deste tipo carece de ajustamentos e de reajustamentos quase permanentes dos comportamentos. Para tal é necessária uma predisposição comportamental e organizacional para a constante adaptação e para a mudança. Estando esta necessidade, como atrás vimos, em desacordo com a filosofia reinante na maioria das organizações, impõem-se alterações de fundo, se realmente se aspirar a uma mudança organizacional condicente com as necessidades organizacionais do início do século XXI. Esta abordagem é importante na arquitectura de um modelo organizacional absolutamente dependente da agilidade comportamental, por ora emperrada pelos tradicionais modelos de gestão e de administração, em particular em contextos como o da Administração Pública. Não obstante, e ainda que nos possa impressionar pelas exigências que apresenta, talvez seja esta a única possibilidade de considerarmos com seriedade uma reforma administrativa profunda e transversal, chamando à responsabilidade estruturas, dirigentes e funcionários, alertando-os para a necessidade de encarar a convivência com a mudança como elemento principal de uma “nova rotina”.

Contudo, não devemos esquecer que, como afirma Roberts, uma transformação pessoal, em ambiente de trabalho, não é uma tarefa de produção linearmente exequível. No caso da Administração Pública, trata-se de uma mudança tanto mais complexa, quanto mais possa afectar o sistema de crenças, valores, normas e referências do funcionário em questão. Esta transformação pode exigir registos de reflexão com os quais o indivíduo não esteja familiarizado, interferindo nomeadamente com domínios da sua vida extra profissional.

Como factor de enquadramento de uma transformação deste género é absolutamente necessária uma mudança cultural mais lata ao nível da Administração como um todo. Por outro lado, não se deverá sugerir aos funcionários transformações comportamentais, relacionais e consequentemente intrapessoais, se a organização e os seus líderes não estiverem preparados, também eles, para um novo modelo de filosofia e de reflexão organizacional. Num quadro deste tipo, a desmotivação e a desconfiança (Edmonson & Moingeon, 2000) dos funcionários poderão mesmo ser contraproducentes para a reforma administrativa e até geradoras de um efeito entrópico.

Que pesquisas para um futuro próximo?

Depois de passados em revista e analisados conceitos como os da aprendizagem organizacional, mudança organizacional e comportamental, rotina e inovação e gestão da complexidade das redes, importa perceber como é que num futuro próximo cada uma destas questões se vai integrar no desenvolvimento da Administração Pública.

O presente artigo tentou predominantemente chamar a atenção para a necessidade de se compreender a Administração Pública como parte do todo social, ou seja, como um segmento fazendo parte (independentemente da sua vontade ou aspirações) de um sistema de redes organizacionais cada vez mais transversais e complexas. Desta forma, pareceu-nos oportuno integrar os supracitados conceitos numa perspectiva de reforma administrativa que sem eles não poderá progredir. Com efeito, por muito que se desenvolvam os aspectos do conhecimento técnico, só depois de ultrapassado o imobilismo atitudinal e comportamental se poderão esperar verdadeiras transformações no tecido administrativo. O desafio da mudança comportamental dos funcionários e dos dirigentes será porventura o ponto-chave da reforma e da modernização administrativa. Como vimos reiteradamente, hoje o recurso ao desenvolvimento das competências relacionais e comportamentais é determinante para que se possa enfrentar a ambiguidade da mudança e da diferença. Isto é tanto mais verdadeiro dentro de organizações cujo peso secular de estruturas e procedimentos tende a “emperrar” os processos de aprendizagem e de consequente mudança.

Propõe-se pois que este texto se constitua como ponto de partida para outras pesquisas (de preferência com recurso a trabalho de campo) que se possam vir a debruçar sobre aspectos específicos da aprendizagem e da mudança organizacional/comportamental em aspectos ou organismos específicos da Administração Pública portuguesa. Uma das questões que nos parece fundamental desvendar é quais poderão vir a ser os determinantes de uma aprendizagem organizacional eficiente e eficaz no contexto administrativo? É certo que aspectos como a formação (nomeadamente a da área comportamental), a transformação de estruturas e da cultura organizacional vigente, os critérios de selecção e de avaliação de funcionários e de dirigentes figurarão entre os aspectos a levar em linha de conta. Interessa-nos no entanto perceber em que quantidade e de que maneira cada um deles poderá intervir no processo da modernização administrativa no século XXI. A estas questões só os estudos vindouros poderão dar resposta.

3. Conclusão

No início do século XXI, depois de ultrapassada a decepção provocada pela falência do *Welfare State*, viveram-se tempos de uma empresarialização desmedida das organizações públicas. Não obstante, também o paradigma managerial (essencialmente baseado no *New Public Management*) apresentou incoerências e contradições. Com efeito, também o sector público passou a ter que ser equacionado como fazendo parte de redes organizacionais complexas, compostas por actores diversos (com aprendizagens, expectativas e comportamentos diferenciados), por grupos de pressão, grupos políticos, instituições

sociais e empresas privadas, e como tal o conceito de *governance* ganhou peso num contexto de tentativa de reforma da Administração Pública.

Desta forma, também nos organismos públicos a aquisição de novas competências se torna essencial, não se compadecendo a mesma com qualquer tipo de rigidez comportamental. Interessa às organizações públicas, dotar os indivíduos de comportamentos elásticos, flexíveis, que não se deixem “imobilizar” pelas mais que tradicionais e diversificadas formas de resistência à mudança. São de uma diversidade imensa as variáveis que podem afectar o comportamento organizacional, sendo que a imprevisibilidade dos contornos organizacionais, e por isso funcionais, age nos nossos dias como um dos principais determinantes na formação desse comportamento. Hoje importa à gestão saber motivar na incerteza.

Esta tarefa é tanto mais difícil no contexto da Administração Pública onde os recursos são escassos, o recrutamento e a selecção são balizados por critérios muito rígidos, mas a necessidade de adaptação à “nova ordem mundial” é igualmente preciosa. Num contexto deste tipo a Aprendizagem Organizacional aparece como fundamental, na tentativa de “reabilitar” os recursos humanos para as novas necessidades comportamentais. Para que este objectivo possa ser atingido importa sobretudo compreender a fundo os processos de mudança organizacional, única forma de os podermos influenciar ou condicionar. O entendimento da “desaprendizagem/desordem” como força motriz da organização, e o recurso à “ciência da complexidade” enquanto tónico para a mudança comportamental num contexto de reforma administrativa são trunfos que não devemos desprezar se quisermos poder intervir na formação dos novos comportamentos em cenários de turbulência e de incerteza.

Referências

- Brown, R. B. (2000). Contemplating the Emotional Component of Learning – The Emotions and Feeling Involved when Undertaking an MBA. *Management Learning – The Journal for Managerial and Organizational Learning*, 31 (3), 275-293.
- Buchanan, J. (1977). Why does Government Grow? In T. E. Borchering (Ed.), *Budgets and Bureaucrats: The sources of Government Growth*. Duke, NC: Duke University Press.
- Caetano, A. (2001). Mudança e Intervenção Organizacional. In J. M. Carvalho Ferreira, J. Neves, & A. Caetano (Eds.), *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: McGraw-Hill.
- Cook, S., & Yanow, D. (1996). Culture and Organizational Learning. In M. D. Cohen, & L. S. Sproull (Eds.), *Organization Science* (pp. 430-459). London: Sage Publications.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil.
- Cunha, M. P. (1999). Liderando para o futuro: Os ciclos de aprendizagem e desaprendizagem organizacional. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 5 (2), 267-287.
- Damásio, A. (1994). *O Erro de Descartes – Emoção, Razão e Cérebro Humano*. Mem Martins: Publicações Europa-América, colecção Forum da Ciência.
- Damásio, A. (2000). *O Sentimento de Si – O Corpo, a Emoção, e a Neurobiologia da Consciência*. Mem Martins: Publicações Europa-América, colecção Forum da Ciência.

- Divry, C., Debuissou, & Torre, A. (1998). Compétences et formes d'apprentissage: Pour une approche dynamique de l'innovation. *Revue Française de Gestion*, 118, 115-127.
- Dodgson, M. (1993). Organizational Learning – A Review of some literatures. *Organization Studies*, 14 (3), 375-394.
- Edmonson, A., & Moingeon, B. (2000). A aprendizagem da confiança e a confiança na aprendizagem: Modelos contrastantes de investigação e de intervenção em comportamento organizacional. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 6 (1), 29-48.
- Fonseca, J. M. (1997). *O paradoxo da inovação: Necessidade de certeza num mundo imprevisível*. Oeiras: Metáfora.
- Fonseca, J. M. (2002). *Complexity and Innovation in Organizations*. New York: Routledge.
- Frederickson, G. (1996). Comparing the Reinventing Government with the New Public Management. *Public Administration Review*, 56 (3), 263-270.
- Graça, M. (2000). *Organising Knowledge: Bringing Academia and Industry Together in Portugal*. PhD Thesis, Lancaster University.
- Hood, C., & Lodge, M. (2004). Competency, Bureaucracy and Public Management Reform: A Comparative Analysis. *Governance*, 17 (3), 313-333.
- Hood, C. (1991). A Public Administration for all Seasons?. *Public Administration*, 69 (1), 3-20.
- Hopfl, H., & Linstead, S. (1997). Introduction: Learning to Feel and Feeling to Learn: Emotion and Learning in Organizations. *Management Learning – The Journal for Managerial and Organizational Learning*, 28 (1), 5-12.
- Huber, G. P. (1991). Organizational Learning: The contributing processes and the literatures. In M. D. Cohen, & L. S. Sproull (Eds.), *Organizational Learning*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ingham, M., & Mothe, C. (2000). La coopération en recherche et développement: Les déterminants de l'apprentissage organisationnel. *Revue Française de Gestion*, Janvier-Février, 71-79.
- Johnson, J., Sohi, R. S., & Grewal, R. (2004). The Role of Relational Knowledge Stores in Interfirm Partnering. *Journal of Marketing*, 68 (3), 21-36.
- Kanter, R. M., Stein, B. A., & Jick, T. D. (1992). *The Challenge of Organizational Change*. New York: Free Press.
- Kim, D. H. (1993). The Link between Individual and Organizational Learning. *Sloan Management Review*, Fall, 37-50.
- Koenig, G. (1994). L'apprentissage organisationnel: repérage des lieux. *Revue Française de Gestion*, 97, 76-83.
- Kulki, S. (1996). *Knowledge creation by multinational corporations*. Helsinki: Helsinki School of Economics Press.
- Lane, J. E. (1995). *Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.
- Lawler, E. (1986). *High Involvement Management*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- Le Boterf, G. (2001). *Construire les compétences individuelles et collectives*. Paris: Éditions d'Organisation.
- Lewin, K. (1965). *Teoria de Campo em Ciência Social*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.
- Madureira, C. (2004). *A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública portuguesa*. Oeiras: Edições INA.

- Madureira, C. (2004). *A formação contínua dos Quadros Superiores na área comportamental no contexto da reforma da Administração Pública portuguesa*. Tese de Doutoramento (PhD). Lisboa: Universidade Lusíada.
- Mendes, D. (2005). *A dimensão Interorganizacional da aprendizagem – Casos da Rede AutoEuropa*. Tese de Doutoramento (PhD). Lisboa: Universidade Lusíada.
- Nahapiet, J., & Ghoshal, S. (1998). Social capital, intellectual capital and organizational advantage. *Academy of Management Review*, 23, 242-266.
- OCDE (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OCDE Countries*. Paris: OCDE.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley: Publishers Company.
- Pagaza, I. P. (2000). La Globalización y la Reforma a las Administraciones Públicas. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, 5, 41-53.
- Peters, T., & Waterman, R. (1982). *In Search of Excellence*. New York: Harper and Row.
- Roberts, C. M. (2000). Personal Transformation and Performance Improvement: What's the Connection? In J. Woods, & W. C. James (Eds.), *The 2000 ASTD Training and Performance Yearbook*. New York: McGraw-Hill.
- Rocha, J. A. O. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.
- Santana, S. (2005). Modelo Integrado para o estudo da Aprendizagem Organizacional. *Análise Social – Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, 11 (175), 367-391.
- Santana, S. (2002). Analisando a influência do ambiente externo na aprendizagem organizacional. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 8 (1), 33-48.
- Schein, E. (1987). *Process Consultation*. Reading: Addison-Wesley.
- Self, P. (1993). *Government by the Market?*. London: Macmillan.
- Silberman, M. (1990). *Active Training*. Jossey Bass: Pfeiffer Publishers.
- Simões, V. (1999). Aprendizagem Organizacional: Da dimensão individual à relacional. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 5 (2), 227-251.
- Stacey, R. D. (1996). Criatividade nas Organizações: A importância da desordem. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 2 (1), 5-23.
- Stacey, R. D. (2001). *Complex Responsive processes in Organizations*. New York: Routledge.
- Star, S. (1992). *The Trojan Door: Organizations, Work and Open Black Box*. Systems Practice, 5, 395-410.
- Wang, C. L., & Ahmed, P. K. (2003). Organisational Learning: A Critical Review. *The Learning Organization*, 10 (1), 8-17.
- Wright, V. (1997). Redefiniendo el Estado: Las Implicaciones para la Administración Pública. *Gestión y Analisis de Políticas Públicas*, 7/8, 27-44.

Abstract. This paper intends to highlight the importance of Organizational Learning and, consequently, of behavioural change in the context of Public Administration reform in the 21st Century. It starts with a brief outline of the evolution of the most important paradigms in Administrative Science of the second half of the 20th Century. Then, the concept of Organizational Learning will be presented, in its most traditionalist perspective, and also as a dependent element *versus* powering element of new types of relationship and organizational behaviour.

At last, the importance of behavioural change in the context of administrative reform will be discussed and explored. For that purpose, the following concepts will be developed: 1) behavioural change; 2) resistance to change in public administration; 3) “innovation/routine” association as a driving force of public organizations; 4) the use of “complexity science” as a tonic for behavioural change in public administration.

Key words: Administrative reform, organizational learning, behavioural change, “innovation/routine”, complexity.